

# Hacia la legitimidad de proximidad: el caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia



Rocío Annunziata

Las formas de la democracia, treinta años después

A treinta años del retorno de la democracia en Argentina, la fisonomía que está adquiriendo la misma dista mucho de lo que se imaginaba y se esperaba en el momento de la transición. Se pensaba en la democracia como un sistema institucional fuerte, apoyado especialmente en partidos políticos estables, canalizadores de la participación ciudadana y mediadores entre la sociedad y el Estado. No fuimos por este camino, pero el camino de la profundización de la democracia es múltiple y nunca es unidireccional.

El pilar electoral-representativo de la democracia se ha consolidado, nadie duda ya de que el medio de acceso al poder sea la consagración por medio de las urnas. Pero los actores clásicos de este pilar, los partidos, se han debilitado, y las elecciones mismas han cambiado su significación, no implicando ya la elección sobre un rumbo o un programa,

no siendo ya el momento de cristalización de una promesa, y pasando a constituir la sola selección de gobernantes. En este marco, en el que la representación política se juega en una escena de liderazgos, sin programa y sin promesa (Cheresky y Annunziata, 2012), la ciudadanía asume también un nuevo rol. El programa y la promesa se reemplazan por la exigencia de la escucha, como forma del vínculo político entre gobernantes y gobernados. Es la temporalidad misma de la democracia la que ha cambiado. La temporalidad electoral es una temporalidad de la ruptura, pero, como bien señala Pierre Rosanvallon (2010), una de las ficciones fundadoras de la democracia era la que hacía equivaler el momento electoral con la totalidad de la duración del mandato. Hoy en día esta ficción es cada vez menos operante. Desde el punto de vista de los gobernantes, sus acciones y decisiones requieren de una legitimidad que se renueve

permanentemente. Desde el punto de vista de la ciudadanía, ésta no se contenta ya con expresarse en los momentos electorales, sino que espera ser tenida en cuenta y escuchada también de modo permanente, entre las elecciones.

Todos estos cambios han llevado a una expansión y multiplicación de las formas de la actividad ciudadana, más allá de la participación electoral. Surgen nuevas formas de participación que no se canalizan tampoco por medio de los partidos políticos: desde protestas y movimientos ciudadanos auto-convocados, hasta formas más institucionales alentadas y puestas en marcha por los propios gobernantes (Annunziata, 2012). Una de las transformaciones principales de nuestra democracia desde la transición, pero especialmente desde el estallido de diciembre de 2001, es la emergencia de lo que podemos llamar la "legitimidad de proximidad". La legitimidad de proximidad es una forma de la legitimidad que tiende a producir una identificación entre representantes y representados, presentándose los primeros como hombres comunes, capaces de escuchar y de comprender las experiencias singulares de los segundos. En este sentido, los "dispositivos participativos" serían la institucionalización más clara de esta forma de legitimidad, puesto que el propósito detrás de su puesta en marcha es el de cristalizar una escucha de la ciudadanía, el de generar una vía de expresión de la especificidad de las necesidades y aspiraciones y el de mostrar una disposición al contacto, así como una actitud de apertura y de reconocimiento de la singularidad. De allí que entre sus objetivos declarados esté con frecuencia el de "acercar" a los representantes y los representados. Si bien la "legitimidad de proximidad" no se restringe a los dispositivos participativos, éstos son, actualmente, sus escenarios más tangibles y manifiestos. Y cristalizan, por lo tanto, algunos de sus rasgos más relevantes: la valoración del "saber de la experiencia" de los ciudadanos comunes, la significación creciente de la co-presencia de representantes y representados, la exigencia de transparencia y sinceridad en "los políticos", la búsqueda de resolución de problemas en la inmediatez espacial y temporal, el reconocimiento de las identidades y necesidades específicas de los distintos grupos sociales. Por otra parte, la legitimidad de proximidad trasciende las escalas, sus principales rasgos

no son exclusivos de los vínculos políticos locales, pero idealiza al mismo tiempo la política local, como espacio de la cercanía física que se vuelve metáfora de una cercanía relacional entre representantes y representados. En el Municipio de Morón, estas transformaciones que conciernen a la legitimidad democrática y a la expansión de formas de actividad ciudadana se han materializado de manera excepcional, a través de políticas públicas participativas llevadas adelante por el gobierno municipal desde 1999.

Morón como laboratorio de la legitimidad de proximidad

En 1999, en el marco del triunfo electoral de la Alianza, llegó a la Intendencia de Morón Martín Sabbatella, al frente de la cual se encontraría por un período de diez años. Sabbatella se presentó como la contracara del gobierno que lo precedió y que él mismo había contribuido a debilitar, el de Juan Carlos Rousselot, que se había transformado en el distrito en un ícono de la corrupción. En 2002, habiéndose separado de la Alianza, lanzó su partido vecinal, Nuevo Morón, cuya primera aparición electoral fue en los comicios generales del año siguiente con éxito sorprendente. Con la misma fuerza local, Sabbatella accedió a su tercer mandato, en 2007. Desde entonces, emprendió la construcción de una fuerza política de alcance provincial que llamó Nuevo Encuentro. En 2009, Sabbatella fue electo diputado nacional de la Provincia de Buenos Aires de la mano de Nuevo Encuentro, mientras que en el Municipio de Morón quedaba a cargo su sucesor, Lucas Ghi, que sería reconfirmado para el cargo de Intendente en las elecciones de 2011. Fue durante estos años que se pusieron en marcha en el municipio una serie de políticas innovadoras que cristalizan los diversos elementos de lo que hemos llamado "legitimidad de proximidad".

*Dispositivos de participación-experiencia*

En el año 2004, comenzó en Morón un proceso de descentralización municipal, que dividiría al territorio en siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC). En 2007 estas áreas descentralizadas pasaron a formar parte de un "gabinete territorial" junto al gabinete temático, jerarquizándose su función política. Fue sobre esta base de la descentralización que se pusieron en marcha

tanto los consejos vecinales, como el Presupuesto Participativo (PP). En la implementación de este tipo de dispositivos, Morón fue uno de los municipios pioneros en Argentina.<sup>1</sup> En 2006 tuvo lugar la primera experiencia de PP. Este dispositivo suponía la realización de reuniones entre los vecinos y funcionarios de cada UGC en vistas a elaborar y seleccionar proyectos en función de un presupuesto dado, que serían ejecutados el año siguiente. Como este dispositivo implicaba la disposición de una fracción del presupuesto para la elaboración de proyectos por parte de la ciudadanía, ocupó con el tiempo un lugar más importante que los consejos vecinales, espacios consultivos abiertos a los vecinos de cada UGC, con los que en muchos casos se fusionó directamente.

La metodología del PP cambió considerablemente luego de las dos primeras experiencias como producto del aprendizaje realizado. Estas dos primeras experiencias se organizaron en cuatro grandes etapas: Asambleas Zonales, en varios puntos del territorio de cada UGC; Consejos Vecinales consagrados a la elaboración de los proyectos y conformados por los delegados elegidos en las asambleas y los funcionarios del municipio, en cada UGC; votación abierta a todos los vecinos del distrito sobre la lista de proyectos definitivos de cada Consejo Vecinal, denominada Ferias de Proyectos; y, finalmente, Comisión de Seguimiento,

encargada de controlar la ejecución de los proyectos durante el año siguiente, en el marco de cada UGC.

A partir de 2008, se empleó en Morón una metodología en siete etapas, en vistas a responder a los problemas que habían sido identificados los dos primeros años. En la primera etapa, desde entonces denominada Asambleas Barriales, los vecinos presentan sus ideas y eligen a los Voluntarios para la etapa siguiente. La segunda etapa consiste en la elaboración de los Informes Territoriales: los Voluntarios se reúnen con los responsables de cada UGC, para tomar las ideas que aparecieron en las asambleas e identificar estrategias potenciales de solución. Los Informes elaborados en cada UGC con la información aportada por los Voluntarios son enviados a las áreas centrales del gobierno municipal. La tercera etapa corresponde al análisis de factibilidad. Las áreas centrales que han recibido los Informes analizan las superposiciones entre las propuestas de los territorios y sus propios planes de acción y examinan la factibilidad en términos jurídicos, técnicos y presupuestarios. Las áreas centrales elaboran así un nuevo informe para cada UGC, que contiene el conjunto del plan de acción para el año siguiente, incluyendo los diferentes pre-proyectos del PP. La cuarta etapa son las denominadas Rondas de Consulta: los responsables de las UGC se reúnen con los vecinos para informarles el plan de acción



*Presupuesto participativo*

para el año siguiente que comprende los proyectos surgidos de sus ideas, y discutir modificaciones para los proyectos definitivos, que se cierran en la quinta etapa. La sexta etapa son las Ferias de Proyectos, votación abierta a todos los vecinos de Morón sobre el listado de proyectos definitivos. Es posible votar por más de un proyecto, estableciendo un orden de preferencias, sin superar el monto fijo asignado a la UGC. Finalmente, la Comisión de Seguimiento se conforma en una reunión plenaria de cada UGC y se encarga de monitorear la ejecución de los proyectos durante el año siguiente.<sup>2</sup> Tanto la distribución del presupuesto, como la elaboración de los proyectos y la votación de los mismos, se apoyan en un criterio territorial. El presupuesto asignado al PP es distribuido cada año entre las siete UGC.<sup>3</sup> En cada una de ellas tienen lugar las asambleas que culminan en una lista de proyectos factibles, y luego los vecinos pueden votar los proyectos para cada una de las UGC. Se trata de ir hacia "lo más local posible", incluso multiplicando las primeras asam-

bleas en distintos barrios dentro de cada UGC, o desplazando las Ferias de Proyectos por el territorio, acercando los proyectos a los vecinos en lugar de esperar a que los mismos se acerquen a votar.

Esto va de la mano con la valoración que implica el PP de lo que podemos llamar el "saber de la experiencia" de los vecinos comunes. En efecto, este tipo de dispositivo descansa en la idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él, de manera que dicho "saber de la experiencia" justifica y organiza las prácticas participativas. Así lo sostienen públicamente las autoridades y así lo creen los propios vecinos participantes. El "saber de la experiencia" aparece también como una necesidad de conocimiento y de información de la propia gestión.

Así, el PP cristaliza una tendencia más general de la política contemporánea que consiste en prestar atención a la experiencia singular de los ciudadanos, concediendo un lugar privilegiado al testimonio y al relato. Los dirigentes políticos deben cada vez más

presentarse como atentos a las situaciones singulares de los ciudadanos, y éstos aparecen como los portadores de experiencias irreductibles a la generalización que los dotan de un “saber” -cuyo ejemplo extremo sería el “saber de víctima”. El lugar dado a las víctimas en el discurso de los medios y en la opinión pública, la proliferación de las campañas electorales basadas en la mostración de tal o cual persona común, de su historia y su testimonio, así como el relato de las vidas y la puesta en visibilidad de lo íntimo de “los políticos” mismos, constituyen una dimensión crucial de la “legitimidad de proximidad” que encuentra su forma institucionalizada en un dispositivo como el PP, concebido como un espacio exclusivo para la toma en consideración de las experiencias singulares.

#### *Dispositivos de participación-presencia*

Además de ser pionero en la implementación de dispositivos como el PP, el municipio de Morón ha desarrollado también otras instancias participativas muy originales, como la Banca Abierta y el Concejo en los Barrios. La principal originalidad de estos dispositivos es que tienen lugar en el ámbito del Concejo Deliberante, mientras que la

gran mayoría de los dispositivos participativos puestos en marcha en Argentina y en el mundo son impulsados por los poderes ejecutivos y se desarrollan en estrecha relación con ellos.

La Banca Abierta está en funcionamiento desde principios de 2007 en el seno del Honorable Concejo Deliberante de Morón. La misma consiste en la intervención pautada de algunos vecinos durante las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante. Los vecinos se sientan en una banca suplementaria que se agrega en la sala, similar a las bancas de los demás ediles, y tienen la posibilidad de hablar durante diez minutos para plantear una preocupación o una propuesta. El procedimiento indica que los vecinos que desean utilizar la Banca Abierta deben presentar anteriormente una solicitud. El Concejo Deliberante se compromete a abrir un expediente a partir de la intervención de cada vecino, así como a informarle sobre las respuestas y soluciones para el problema, de modo que se supone que los concejales seguirán en contacto con los vecinos que han participado. Sin embargo, los concejales no abordan el tema en el tiempo de la sesión ordinaria, no debaten entre ellos ni con el vecino participante, sino

que se limitan a escuchar. No se trata de un dispositivo en el que se produzca una deliberación entre los vecinos, ni entre los vecinos y los representantes, ni siquiera entre los representantes mismos. Tampoco se trata de un dispositivo capaz de generar una participación numerosa: en efecto, la misma se reduce a la intervención de cómo máximo cuatro vecinos –durante diez minutos cada uno– durante las sesiones ordinarias del Concejo Deliberante, que tienen lugar quincenalmente de abril a noviembre.<sup>4</sup> Pero este dispositivo es llamativo por algo diferente a la cantidad de participantes o a la calidad deliberativa que permite. Su originalidad reside en el carácter dramático de la escena de participación en sí misma: el escenario contribuye fuertemente a la producción de un *vecino-concejal*. Si en la disposición del recinto, la banca 25 sobresale por el lugar central que ocupa, dicha banca es rigurosamente idéntica al resto de las bancas de los concejales: la misma forma, el mismo color, los mismos materiales, la misma orientación hacia la presidencia del Concejo.

El Concejo en los Barrios, que funciona en Morón desde 2005, consiste, por el contrario, en el desplazamiento de las sesiones del Concejo Deliberante hacia una de las zonas descentralizadas del municipio, particularmente afectado por el problema que se discutirá en la sesión. Todo el cuerpo de concejales se desplaza hacia el barrio en cuestión, y la sesión tiene lugar en presencia de los vecinos. El programa comprende tanto el desarrollo de sesiones especiales en los barrios, como de Audiencias Públicas. En las sesiones especiales, los vecinos no están autorizados a tomar la palabra, salvo en las pausas establecidas para ello o en los contactos informales antes y después de la sesión. En las segundas, los vecinos pueden tomar la palabra de la manera reglamentada, es decir, habiéndose inscripto previamente en la lista de participantes.<sup>5</sup> En el caso del Concejo en los Barrios también la especificidad reside en la propia escena, y no en los aspectos deliberativos o cuantitativos de la participación. El desplazamiento del Concejo hacia los barrios contribuye a la emergencia de la figura del *concejal-vecino*.



*Banca abierta*



*Concejo en los barrios*



En efecto, lo que sobresale en este tipo de dispositivos es que producen una *presencia inhabitual* que contribuye a operar una identificación entre “los políticos” y los vecinos; la participación tiene lugar en el marco de escenas ritualizadas del poder como son las sesiones de los Concejos Deliberantes (no se crea un tiempo y un espacio específico para la participación ciudadana). Estas presencias inhabituales y la participación en el marco de escenas ritualizadas colaboran en la puesta en evidencia de la subversión del protocolo de la distancia representativa. Así, estos dispositivos descansan en la idea de que los representantes pueden y deben “ponerse en el lugar” de los representados, y que estos últimos pueden y deben “ponerse en el lugar” de los primeros. En palabras del responsable de la participación en el Concejo, se trata de transmitir un “gesto de humildad del poder”.

De este modo, la Banca Abierta y el Concejo en los Barrios cristallizan una valoración contemporánea de la co-presencia entre los

gobernantes y los gobernados. La legitimidad de proximidad supone que los gobernantes se muestren disponibles para “estar en el lugar” donde las personas comunes viven sus vidas cotidianas. Al mismo tiempo que se rechaza la “política de escritorio”, se reivindica en nuestros días la “política de la presencia”, como muestra de interés en los problemas de los simples ciudadanos, y, sobre todo, como muestra de empatía y de compasión. El desplazamiento de los gobernantes para acompañar a las víctimas de una tragedia, las campañas electorales organizadas bajo la forma de recorridos por los barrios, dobladas con el “camuflaje” de “los políticos” en personas “del lugar”, la ruptura del protocolo durante estos desplazamientos, por medio de los contactos físicos inesperados e informales, constituyen otros tantos elementos de la legitimidad de proximidad. Estos dispositivos desarrollados en Morón se organizan en base a la co-presencia de ciudadanos y representantes del gobierno, generando escenarios simbólicos en los que los unos pueden “ponerse en



el lugar” de los otros y viceversa. Las “presencias inhabituales” contribuyen así a reducir la distancia entre representantes y representados, como cristalización de una tendencia más general de nuestra democracia.

#### *Dispositivos de participación-denuncia*

En el discurso del gobierno municipal las políticas de transparencia representan un hito para la historia de Morón. Si durante los gobiernos previos a la asunción de Martín Sabbatella el municipio era conocido como la “capital de la corrupción”, en 1999 el nuevo Intendente accedió al gobierno apoyándose especialmente en el clivaje transparencia/corrupción. Una política muy destacada fue el llamado “Acuerdo de Discrecionalidad Cero” firmado entre el gobierno de Morón y Poder Ciudadano, organización no gubernamental ligada a Transparencia Internacional. La creación de la Oficina Anticorrupción en el año 2000, en el marco de dicho acuerdo, revistió una significación particularmente fuerte en la senda de la diferenciación con el pasado. El Municipio de Morón llevó adelante otras políticas de transparencia,<sup>6</sup> pero la Oficina Anticorrupción se presentó al mismo tiempo como un dispositivo que convocaba a la participación de la ciudadanía.

En efecto, esta institución convoca a la participación de los vecinos para que denuncien casos de corrupción de funcionarios o empleados del gobierno municipal. La Oficina debe luego realizar una investigación y proceder, llegado el caso, a distintos tipos de sanción. Aquí la participación se identifica con un trámite administrativo, cada vecino individualmente debe dirigirse a la Oficina para realizar su denuncia formalmente. No encontramos ni ciudadanos discutiendo en conjunto, ni ciudadanos que toman la palabra frente a las autoridades, ni elabora-

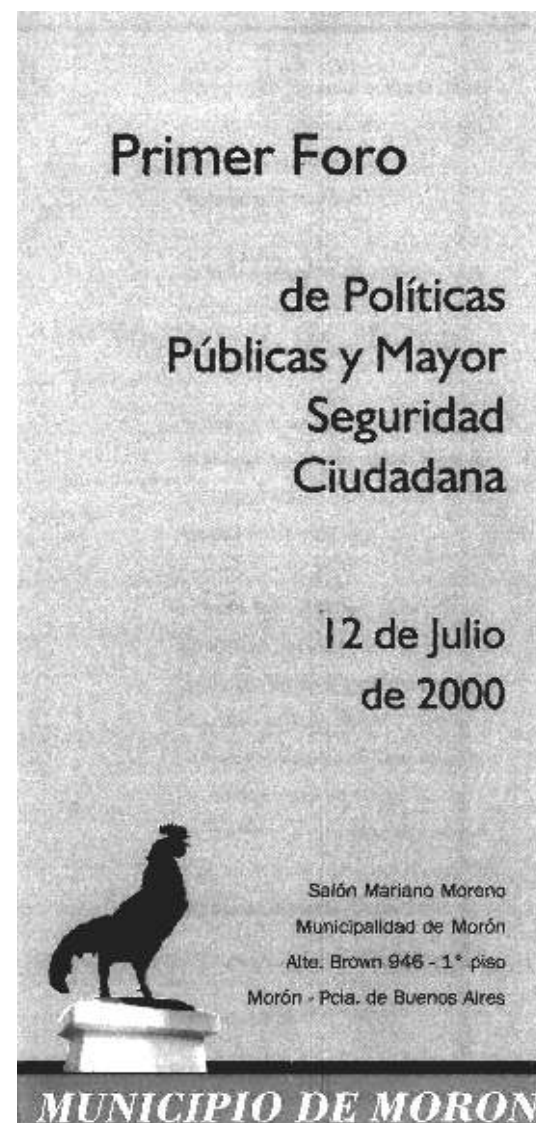
ción de proyectos para el barrio por parte de los vecinos. Aunque la participación pueda reducirse en su formato a un trámite, este tipo de dispositivos pone en evidencia que el hecho de denunciar a los gobernantes, sus acciones, sus omisiones, sus comportamientos o sus actitudes, es inherente a la participación ciudadana tal como es concebida en nuestros días.

Lo que se observa en la práctica es que los vecinos tienden a denunciar todo lo que creen que los políticos hacen mal o no hacen (Incumplimientos, negligencias, malos tratos), revelándose la asimetría existente en la dicotomía transparencia/corrupción. Mientras que la corrupción reenvía a acciones juzgadas incorrectas o delictivas, oponiéndose a las acciones correctas, la transparencia, como visibilidad, se opone en realidad a la oscuridad, a la invisibilidad. Pero siendo la visibilidad una noción más amplia que las acciones fraudulentas de los gobernantes, el exceso de sentido se transmite en la dicotomía a su opuesto, de manera que la corrupción se liga a todo lo que permanece en la invisibilidad. Así, todo lo que no es visible adquiere la connotación moralmente negativa de la corrupción; si un acto ilícito de corrupción, tal como la utilización de los recursos públicos para el interés personal de un funcionario, es del orden del delito, esta connotación delictiva se transmite al incumplimiento de una promesa electoral o a la ausencia de solución para un problema cotidiano. En efecto, los ciudadanos tienden a asimilar a la “corrupción” con todo lo que rechazan en “los políticos”. De este modo, se produce un deslizamiento de la denuncia en reclamo y un deslizamiento de la denuncia en crítica moral de la política. Así, podemos sostener que este dispositivo cristalliza un fenómeno contemporáneo general: la desconfianza ciudadana en la “clase política”. Existe una tendencia

creciente a la exigencia de una veracidad y de una sinceridad de "los políticos", así como de una atención centrada en sus actitudes personales. El vínculo de proximidad supone que "los políticos", como hombres comunes que pretenden ser, "digan lo que piensan", sean "auténticos", no escondan segundas intenciones personales, y no "se transformen" por pertenecer a una "clase política". Se trata de una denuncia de la distancia entre el "político" y el "hombre común". Este rechazo de la "clase política" que aparece como corrompida por su diferencia con la gente común, volviéndose con frecuencia un clivaje instituido por los líderes para distinguirse de los otros candidatos o gobernantes, es cristalizado en un dispositivo como la Oficina Anti-Corrupción, al invitar a los ciudadanos a participar mediante la denuncia de los gobernantes.

#### *Dispositivos de participación-inmediatez*

En Morón se han desarrollado asimismo dispositivos participativos orientados a un tema específico. Los Foros Vecinales de Seguridad son puestos en marcha en Morón en aplicación de la Ley Provincial 12.154 de 1999 -que corresponde a todas las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, aunque no en todas ellas se desarrollen los foros-. Están compuestos por organizaciones no gubernamentales y simples vecinos, que se reúnen mensual o quincenalmente en cada comisaría del Municipio.<sup>7</sup> Estos dispositivos comparten con otros tipos de dispositivos un elemento común, en el sentido de que se desarrollan mediante reuniones entre vecinos y responsables de las políticas públicas, dándose por objetivo la realización de diversas tareas en conjunto. Sin embargo, se distinguen del resto de los dispositivos porque tratan un tema definido por adelantado, como lo es, en este caso, la seguridad. La función de los Foros comprende la evaluación del funcionamiento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el pedido de informes, la formulación de sugerencias y propuestas, la información a los otros vecinos. Estos foros son concebidos como una invitación al control ciudadano de la fuerza policial y de la gestión municipal de la seguridad. La instancia es, formalmente, autónoma con respecto al gobierno municipal, de manera que los representantes de la municipalidad pueden participar o no. Pero en la práctica, las autoridades locales están encargadas de informar sobre la existencia



del dispositivo, de alentar a los vecinos a participar, y lo muestran como una política pública local con la que articulan otras acciones desarrolladas en la materia. En los Foros de Seguridad los vecinos colaboran también con las autoridades en diseñar prácticas de acción cotidiana para la prevención de delitos, por ejemplo, estableciendo cadenas telefónicas y atendiendo a los movimientos regulares y a las ausencias prolongadas de la gente que vive en su cuadra.

La participación en el área de la seguridad se inscribe en el paradigma de la "Seguridad Ciudadana" o "Seguridad Democrática", que ha adoptado el Municipio de Morón. Esta perspectiva supone la inclusión de la partici-



*Programa Protección Ciudadana. Centro de Monitoreo. Municipio de Morón*

pación de la ciudadanía en la formación de las políticas públicas en materia de seguridad, del mismo modo que el desplazamiento del acento puesto en la represión hacia la prevención de las causas de los delitos.

En general, notamos que esta definición del tema por adelantado reenvía en la concepción y en la práctica de los dispositivos a una doble inmediatez del entorno y del tiempo. Los problemas que convocan a la participación son encarados desde el punto de vista de la vida cotidiana en el territorio y de la urgencia de su resolución, es decir que los dispositivos de este tipo parecen organizarse en función de la inmediatez espacial y temporal. Esto va de la mano con un pedido estatal de colaboración de la ciudadanía en aquello que le resulta a ésta última más inmediato.

De este modo, los Foros parecen cristallar una tendencia más general de la política contemporánea a pensar las cuestiones políticas en los términos de la urgencia y del entorno próximo y cotidiano. La política legítima está cada vez más ligada a la eficiencia en la resolución de los "problemas", y los dirigentes se presentan con la intención de "resolver los problemas de la gente". La reactividad inmediata frente a las demandas expresadas por la opinión pública que se espera de los líderes políticos, pero también la negatividad inmediata de los "estallidos" ciudadanos de veto, o incluso el tiempo fugaz de los acontecimientos políticos reducidos a la instantaneidad y al "en directo" construido por los medios de comunicación, son también una dimensión fundamental de la legitimidad de proximidad. Al ofrecer instancias institucionales en el marco de las cuales los problemas son identificados por adelantado, vinculados al entorno inmediato e inscriptos en la ilusión de soluciones sin mediación, estos dispositivos participativos institucionalizan los rasgos

de inmediatez de la democracia contemporánea.

#### *Dispositivos de participación-reconocimiento*

Finalmente, se han desarrollado en Morón otros dispositivos orientados, no a un tema, sino a un grupo específico de la población, bajo la forma de los Consejos Consultivos Municipales. El Consejo Municipal de Personas Adultas Mayores, que existe desde el año 2000, y el Consejo Municipal de Personas con Necesidades Especiales, puesto en marcha en 2002, son órganos consultivos que trabajan dentro de un área de la municipalidad de Morón con el fin de promover acciones antidiscriminatorias, políticas públicas ligadas a las problemáticas específicas de cierto grupo social y a la sensibilización general de la sociedad sobre estas problemáticas específicas, para lo cual invitan a los vecinos a presentar sus inquietudes y propuestas mediante reuniones periódicas con las autoridades.

Si bien estos dispositivos se apoyan en una estructura semejante a la de los otros tipos, puesto que reúnen un conjunto de vecinos y de funcionarios que intercambian opiniones y elaboran proyectos, se distinguen del resto por el hecho de contar con actores definidos por adelantado: los adultos mayores, las personas discapacitadas. Buscan tratar los problemas específicos de grupos sociales determinados.

En general, la identificación de grupos sociales diferenciados justifica y organiza las prácticas en el seno de los dispositivos de este tipo. Vemos que los actores definidos por adelantado en estos dispositivos son categorías estadísticas poblacionales, pero en la práctica de la participación, estas categorías se deslizan en identidades vía el reconocimiento de sus particularidades y la acción performativa de las autoridades

municipales que las convocan a participar sobre la base de lo que tienen de específico. El llamado a la participación aparece entonces como una forma del reconocimiento de las diferencias, y el hecho de participar como un camino de auto-afirmación de las propias particularidades, es decir: participando, se construye también una "imagen positiva de sí".

Por eso, estos dispositivos descansan en la idea de que el llamado a la participación es una forma del reconocimiento de las diferencias, de modo que los ciudadanos deben participar porque nadie mejor que cada uno ellos puede establecer su diferencia específica. Es en esos dispositivos en los que más claramente se constata cómo la participación puede adquirir un sentido terapéutico.

Así, estos dispositivos cristalizan una tendencia más general de la política contemporánea a la exigencia de reconocimiento de las particularidades y de las identidades de los grupos sociales. El discurso político debe, de manera creciente, dirigirse a grupos sociales reconociendo su diferencia específica. La "política de la diferencia" tiene hoy varias manifestaciones: categorías poblacionales que necesitan acciones adaptadas a su situación, culturas o identidades en busca de una imagen positiva de sí mismas, o incluso

una concepción de lo que la representación política debería ser como un reflejo de la diversidad social. Al convocar a una participación diferenciada y crear identidades mediante la performatividad de la convocatoria, los dispositivos de este tipo institucionalizan otro elemento central de la legitimidad de proximidad, el reconocimiento, no sólo de la singularidad de la experiencia de cada ciudadano, sino también de las diferencias entre grupos e identidades.

¿Más democracia? Ambivalencias de la proximidad

A treinta años del retorno de la democracia, podemos confirmar que la misma no siguió el camino imaginado por actores y científicos sociales, pero sí encontró vías de profundización mediante la pluralización de sus formas de participación y de legitimidad. Lo interesante del caso de Morón es que, además de resultar un laboratorio de estas transformaciones, puso en práctica una creatividad institucional que permitió pensar la participación mediante un conjunto de dispositivos complementarios, evitando las limitaciones que siempre muestra la implementación de un único dispositivo.

Sin embargo, hay que considerar también que la "legitimidad de proximidad" puede

derivar en lógicas de fragmentación diversas, que dificulten la construcción de lo común. Yendo en la dirección de actores específicos, temas específicos, y experiencias singulares, el riesgo de esta nueva de legitimidad es la pérdida de inscripción de las particularidades reconocidas en una visión general y colectiva de la ciudadanía. La expectativa de escucha de los ciudadanos ha reemplazado otras formas de vínculo con los representantes, a las que ya no es posible volver. Tanto una ciudadanía exigente y activa como gobiernos que sepan desarrollar espacios institucionales e informales de escucha constituyen signos claros de una profundización de nuestra democracia, que no se restringe a su dimensión electoral. Pero salir de la propia perspectiva y de la propia singularidad, entrar en contacto con los problemas y las experiencias de los otros, trascender los criterios territoriales e identitarios de esta escucha, son pasos necesarios para seguir profundizando la democracia. Llevar la participación más allá de la escala micro-local es uno de los desafíos en este sentido. Pero el desafío más importante es continuar desarrollando la creatividad política para encontrar la forma de una escucha que pueda ser también una escucha deliberativa.

21.900 vecinos participaron en las Ferias de Proyectos (6,8% de la población), pasando a 26.627 en 2010 (8,3%) y a 35.100 en 2011 (10,9%). En cuanto al presupuesto, éste pasó de \$ 3.500.000 a \$ 3.615.264 en el mismo período (Annunziata, 2013). La participación ha descendido levemente en la última experiencia, ya que en la Feria de Proyectos de 2012 votaron 31.000 vecinos, mientras que el presupuesto ha ascendido a \$ 4.426.292.

<sup>3</sup> Una pequeña fracción del mismo se distribuye considerando el índice de NBI de cada UGC, pero la mayor parte se distribuye en función de cantidad de población de cada UGC.

<sup>4</sup> En el período 2007-2010 participaron un total de 54 personas en la Banca Abierta: 29 en 2007; 11 en 2008; 9 en 2009 y 5 en 2010.

<sup>5</sup> En el período 2005-2010, tuvieron lugar diez sesiones del Concejo en los Barrios: cinco sesiones especiales y cinco audiencias públicas.

<sup>6</sup> Cabe señalar en este sentido: la publicación de las "Declaraciones Juradas Patrimoniales" de los funcionarios municipales y concejales, la publicación de las "Audiencias de gestión de intereses", la edición trimestral del Boletín "Cuentas Claras", la implementación del "Plan Demostrar" en colaboración con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) para transparentar la gestión de las políticas sociales y la creación de la figura del "Defensor del Pueblo".

<sup>7</sup> Existen siete Foros Vecinales de Seguridad, en el ámbito de cada una de las comisarías del Municipio.

Rocío Annunziata

Doctora en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora e Investigadora de la UBA, y becaria post-doctoral del CONICET.

#### Bibliografía:

-Annunziata, Rocío (2012): "La legitimidad de proximidad y sus instituciones. Los dispositivos participativos en las municipalidades de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires", Tesis para el doctorado en Estudios Políticos, EHESS, marzo de 2012.

-Annunziata, Rocío (2013): "Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón", en *Nueva Sociedad*, N° 243, enero-febrero de 2013.

-Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (2012): *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

-Rosanvallon, Pierre (2010): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.

#### Notas:

<sup>1</sup>En Rosario y en Ciudad de Buenos Aires, las primeras experiencias de PP tuvieron lugar en 2002. Si bien hoy en día existen alrededor de cincuenta municipalidades que desarrollan esta herramienta, no sería sino a partir de 2008 que la misma se desplegaría más allá de los casos pioneros.

<sup>2</sup> Tanto la participación como el monto asignado por el Municipio a la herramienta, han ido en aumento desde su creación. Por ejemplo, en 2009,



Actividades del Consejo Municipal de Personas con necesidades especiales